

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1808622

SOCIETE ISERE AMENAGEMENT

Mme Marie Monteiro
Rapporteur

M. Bernard Gros
Rapporteur public

Audience du 9 mai 2019
Lecture du 23 mai 2019

44-006-05
C-SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 26 novembre 2018, le président du tribunal administratif de Grenoble a transmis au tribunal administratif de Lyon, en application de l'article R. 123-25 du code de l'environnement, le dossier de la requête de la société Isère Aménagement, enregistrée le 16 novembre 2018, portant contestation de l'indemnité allouée à M. Gabriel Ullmann en sa qualité de commissaire enquêteur lors de l'enquête publique pour le projet d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Salaise-sur-Sanne et Sablons dénommé Inspira.

Par cette requête, dès lors enregistrée au greffe du tribunal administratif de Lyon le 26 novembre 2018 sous le n° 1808622, et des mémoires produits les 27 mars et 3 mai 2019, le dernier n'ayant pas été communiqué, la société Isère Aménagement, représentée par Me Petit, demande au tribunal :

1°) d'annuler et réformer la décision du président du tribunal administratif de Grenoble du 28 septembre 2018 fixant à la somme totale de 27 896, 68 euros l'indemnité due à M. Ullmann par la société Isère Aménagement au titre des frais et vacations de l'enquête publique qui lui a été confiée dans le cadre du projet Inspira, ensemble la décision prise sur le recours administratif préalable obligatoire exercé le 19 octobre 2018 ;

2°) d'enjoindre à M. Ullmann de préciser le nombre de vacations correspondant à chacune des demandes d'autorisation soumise à enquête publique ;

3°) de réduire l'indemnisation allouée à M. Ullmann à une plus juste proportion, cette somme étant à parfaire au vu des éléments justificatifs qui seront communiqués aux parties ;

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le président du tribunal administratif de Grenoble a fait une application erronée de la procédure prévue par les dispositions de l'article R. 123-25 du code de l'environnement en transmettant le recours administratif préalable qu'elle a formé au tribunal administratif de Lyon, sans se prononcer sur son bien fondé ;
- la décision prise sur ce recours administratif préalable obligatoire est irrégulière ; elle n'est pas motivée en méconnaissance des dispositions du 8° de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les décisions en litige sont entachées d'une erreur matérielle ;
- elles méconnaissent le 3^{ème} alinéa de l'article R. 123-25 du code de l'environnement et l'article 5 de l'arrêté du 25 avril 1995.

Par un mémoire enregistré le 15 mars 2019, le tribunal administratif de Grenoble, représenté par son président, a présenté des observations.

Il soutient que :

- les vices propres à la décision rejetant le recours administratif préalable obligatoire de la société requérante ne peuvent pas être utilement invoqués ;
- il s'en remet à l'appréciation du tribunal s'agissant du montant des frais et honoraires alloués à M. Ullmann.

Par des mémoires enregistrés les 19 février et 16 avril 2019, M. Ullmann, représenté par Me Chareyre, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société Isère Aménagement le versement de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la transmission directe du recours administratif préalable obligatoire au tribunal de céans doit s'analyser comme une décision implicite de rejet de celui-ci qui n'a privé la société requérante d'aucun droit ni d'aucune garantie ;
- le moyen tiré du défaut de motivation de la décision de rejet de ce recours administratif préalable est inopérant ;
- l'ordonnance attaquée n'est pas entachée d'erreur matérielle dès lors que sont également inclus dans le nombre de vacations retenues les permanences et le temps passé en déplacement ;
- le taux de vacation n'est réduit que lorsque plusieurs enquêtes publiques sont organisées conjointement, ce qui n'est pas le cas de l'enquête publique unique menée en l'espèce ;
- il a pris soin de s'informer et d'analyser en détail le projet comportant sept demandes d'autorisations distinctes et le dossier d'enquête publique complexe ; compte tenu de cette multiplicité d'objets et de l'étendue géographique du projet, celui-ci présentait par essence une certaine difficulté ;
- les documents demandés et les réunions préalables à l'enquête publique étaient pertinentes et n'étaient pas inutiles ; la commission d'enquête n'a fait que relever de manière objective les insuffisances, inexactitudes et incomplétudes du dossier comme il lui appartenait de le faire ; ses diligences ne se sont pas limitées à être utiles au public, mais l'ont également été pour l'autorité décisionnaire ;

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

- la commission d'enquête s'est efforcée de limiter ses vacations en réduisant autant que possible les frais d'enquête et le président du tribunal administratif de Grenoble a déjà réduit son nombre de vacations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- l'arrêté du 25 avril 1995 relatif à l'indemnisation des commissaires enquêteurs assurant les fonctions prévues par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 et chargés de conduire les enquêtes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Monteiro, premier conseiller,
- les conclusions de M. Gros, rapporteur public,
- les observations de Me Saint-Lager, substituant Me Petit, avocat de la société Isère Aménagement, société requérante, et celles de Me Chareyre, avocat de M. Ullmann.

Considérant ce qui suit :

1. M. Ullmann a été désigné le 27 mars 2018 en qualité de président de la commission d'enquête pour l'enquête publique unique qui s'est tenue entre les 30 avril et 13 juin 2018 en application de l'ordonnance visée plus haut du 12 juin 2014 sur le projet d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Salaise-sur-Sanne et Sablons (Inspira). Par ordonnance du 28 septembre 2018, le président du tribunal administratif de Grenoble a fixé l'indemnité afférente à cette mission à la somme totale de 27 896, 68 euros. Le 19 octobre 2018, la société Isère Aménagement, en application de l'article R. 123-25 du code de l'environnement, a saisi le président de cette juridiction d'un recours administratif préalable, implicitement rejeté à l'issue d'un délai de quinze jours. Par une requête enregistrée le 16 novembre 2018, que le président du tribunal administratif de Grenoble a transmise au tribunal administratif de Lyon le 26 novembre 2018, elle demande l'annulation de l'ordonnance du 28 septembre 2018 ainsi que de la décision de rejet de son recours administratif préalable, ou à tout le moins, la réduction de l'indemnité mise à sa charge. Elle doit être regardée comme demandant la réformation de l'ordonnance du 28 septembre 2018.

Sur les conclusions à fin de réformation :

2. Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ». Aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'environnement : « *I. - Le*

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. (...) II. - Pendant l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique à la demande de ce dernier. Il peut en outre : / - recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ; / - visiter les lieux concernés (...) ; / - entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ; / - organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. (...) ». Aux termes de l'article R.123-19 du même code : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...) ».* Selon l'article R.123-25 de ce même code : « *Les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête ont droit à une indemnité, à la charge de la personne responsable du projet, plan ou programme, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'ils engagent pour l'accomplissement de leur mission./ Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, du budget et de l'intérieur fixe les modalités de calcul de l'indemnité./ Le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin qui a désigné le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête, détermine le nombre de vacations allouées au commissaire enquêteur sur la base du nombre d'heures que le commissaire enquêteur déclare avoir consacrées à l'enquête depuis sa nomination jusqu'au rendu du rapport et des conclusions motivées, en tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni par celui-ci./ Il arrête, sur justificatifs, le montant des frais qui seront remboursés au commissaire enquêteur./ Le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin fixe par ordonnance le montant de l'indemnité. Cette ordonnance est exécutoire dès son prononcé, et peut être recouvrée contre les personnes privées ou publiques par les voies du droit commun./ Dans le cas d'une commission d'enquête, il appartient au président de la commission de présenter, sous son couvert, le nombre d'heures consacrées à l'enquête et le montant des frais de chacun des membres de la commission, compte tenu du travail effectivement réalisé par chacun d'entre eux. / (...) Dans un délai de quinze jours suivant la notification, le commissaire enquêteur et la personne responsable du projet, plan ou programme peuvent contester cette ordonnance en formant un recours administratif auprès du président du tribunal administratif concerné. Il constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux, à peine d'irrecevabilité de ce dernier. Le silence gardé sur ce recours administratif pendant plus de quinze jours vaut décision de rejet. La décision issue de ce recours administratif peut être contestée, dans un délai de quinze jours à compter de sa notification, devant la juridiction à laquelle appartient son auteur. (...) ».* Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 25 avril 1995 visé plus haut : « *Dans le cas d'une commission d'enquête, le nombre de vacations peut être différent pour chaque membre de cette commission. / Le montant de la vacation horaire, hors taxe sur la valeur ajoutée, est fixé à 38,10 Euros. ».* L'article 5 de ce même arrêté dispose que : « *Lorsque, en application de l'article 4 I du décret du 23 avril 1985 susvisé, plusieurs enquêtes publiques sont organisées conjointement, les vacations ne sont fixées au taux plein que pour l'une de ces enquêtes. Les vacations au titre des autres enquêtes sont fixées sur la base d'un taux réduit de moitié. ».*

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

3. En premier lieu, l'ordonnance par laquelle le président du tribunal administratif de Grenoble fixe le montant de l'indemnité due à un commissaire enquêteur au titre des frais et vacations d'une enquête publique et sa décision prise sur le recours administratif préalable obligatoire prévu à l'article R. 123-25 du code de l'environnement revêtent un caractère administratif et non juridictionnel. Le recours dont elles peuvent faire l'objet en application des dispositions précitées du code de l'environnement est un recours de plein contentieux par lequel le juge détermine les droits à rémunération du commissaire enquêteur. Par suite, la société requérante ne peut utilement invoquer les irrégularités formelles et procédurales qui affecteraient la décision de rejet de son recours administratif préalable et tenant, d'une part, aux circonstances que le président du tribunal administratif de Grenoble a transmis ce recours au tribunal administratif de Lyon sans prendre de décision expresse de rejet et sans lui communiquer l'état des vacations du commissaire enquêteur et, d'autre part, à son défaut de motivation.

4. En deuxième lieu, le projet Inspira en litige, qui comporte sept autorisations distinctes, a été soumis à une enquête publique unique. La société requérante fait valoir que seules les vacations consacrées à l'une des autorisations peuvent se voir appliquer le taux de 38,10 euros, les vacations correspondant aux six autres devant être rémunérées au taux réduit de moitié, prévu à l'article 5 de l'arrêté du 25 avril 1995 mentionné plus haut. Cependant, ce dernier article prévoit que le taux réduit s'applique aux autres enquêtes, quand plusieurs enquêtes publiques sont organisées conjointement. Il ne renvoie pas aux enquêtes publiques uniques. En outre, même si l'enquête publique unique regroupe plusieurs procédures, elle ne comporte, à la différence des enquêtes organisées conjointement, qu'un seul et même dossier, un seul registre et un seul rapport de la commission d'enquête, le tout ne permettant pas de distinguer ce qui relève des différentes procédures. Par suite, l'ordonnance en litige n'est entachée d'aucune erreur de droit.

5. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que M. Ullmann a déclaré 678,25 heures de vacations en tant que président de la commission d'enquête, ramenées à 585,75 heures dans l'ordonnance en litige. Si la société Isère Aménagement fait valoir que cette dernière est entachée d'une erreur matérielle dès lors qu'elle a fixé à 470 le nombre d'heures consacrées à l'étude du dossier, aux réunions de la commission, aux auditions, à l'élaboration et à la rédaction du rapport, et à 75 le nombre d'heures consacrées aux visites sur place, aux réunions avec le maître d'ouvrage et les autorités administratives, à la réunion publique et à son compte rendu, à la coordination et aux échanges avec la commission, la requérante a omis de prendre en compte les 40,75 heures de vacations, non contestées, consacrées au temps passé en déplacements et permanences. La société Isère Aménagement, qui reproche à la commission d'enquête d'avoir organisé plusieurs réunions inutiles avant l'ouverture de l'enquête publique et d'avoir procédé à une analyse de la faisabilité du projet sous tous ses aspects et en particulier au regard de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE), soutient qu'un certain nombre de vacations rémunérerait des prestations superflues. Il résulte cependant de l'instruction que la commission d'enquête a, conformément au champ d'application d'une enquête publique relative à une opération susceptible d'affecter l'environnement, procédé à une analyse de la dispense d'évaluation de la MRAE. De même pouvait-elle, avant l'ouverture de l'enquête publique, entendre toute personne dont l'audition lui apparaissait utile afin d'informer le public et d'émettre un avis circonstancié, en toute connaissance de cause. En outre, cette commission a défini sa mission en distinguant la faisabilité du projet, qui relève de son domaine d'intervention au titre de l'utilité publique du projet, et sa fonctionnalité, pour chacune des sept procédures concernées par l'enquête publique, ce qui n'a pas manqué de créer des difficultés pour l'exercice de cette mission. En tout état de cause, compte tenu des enjeux du projet Inspira, la commission d'enquête pouvait se prononcer sur sa faisabilité, ses inconvénients et ses risques. Dans ces

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

conditions, eu égard à la complexité du projet ici en cause, à son importante technicité, aux difficultés variées qui en ont résulté pour la conduite de l'enquête, notamment à sa durée, portée à quarante-cinq jours, et à la charge de travail qu'elle a nécessairement occasionnée, à la nature et à la qualité du travail fourni par la commission d'enquête, telle qu'elle résulte en particulier du dossier d'enquête, y compris ses conclusions, le nombre de vacations retenu par les décisions contestées n'apparaît pas excessif. Par suite, aucune méconnaissance du 3^{ème} alinéa de l'article R.123-25 du code de l'environnement ne saurait ici être retenue.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit nécessaire de demander à M. Ullmann de préciser le nombre de vacations correspondant à chacune des demandes d'autorisation soumises à enquête publique, que les conclusions de la société Isère aménagement ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse à la société Isère aménagement la somme qu'elle réclame en remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de cette société le paiement à M. Ullmann d'une somme de 1 400 euros sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société Isère aménagement est rejetée.

Article 2 : La société Isère aménagement versera à M. Ullmann la somme de 1 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Isère Aménagement, à M. Gabriel Ullmann et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au président du tribunal administratif de Grenoble.

Délibéré après l'audience du 9 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Vincent-Marie Picard, président,
Mme Marie Monteiro, premier conseiller,
M. Marc Gilbertas, premier conseiller.

[Cliquez pour retourner à l'article](#)

Lu en audience publique le 23 mai 2019.

Le rapporteur,

Le président,

M. Monteiro

V.M. Picard

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui la concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Un greffier,

[Cliquez pour retourner à l'article](#)